

# *Vuoden 1932 väkijuomalaki ja sen yhteiskunnallinen tausta*

*Jorma Kallenautio*

Kieltolakiajan jälkeisen alkoholilainsäädännön suuntaviivat viitoitti vuosikymmeniksi eteenpäin — oikeastaan vuoteen 1968 saakka — vuonna 1932 säädetty väkijuomalaki.

Minkälainen sitten oli tuon lain tarkoitus, sen yhteiskuntapoliittinen tausta ja syntyprosessi? Kysymykseen koetan seuraavassa vastata hahmottaen lähinnä kieltolakiajan viimeisen vuoden tunteja ja tuonhetkisiä tavoitteita.

Kieltolaista luopumisen lähtökohtana oli tietysti se, että kieltolaki oli jo vuosia näyttänyt mahdottomalta käytännössä toteuttaa ja että tämä käsitys oli levinnyt entistä laajempiin piireihin. Vuonna 1919 tapahtuneen kieltolain voimaantulon jälkeen laajoissa kansalaispiireissä vallinnut luottamus kieltolakiin oli etenkin vuosista 1928 ja 1929 lähtien jyrkästi vähentynyt, mihin oli syynä toisaalta laittoman alkoholiliikkeen lisääntyminen ja toisaalta kieltolakia vastustavan propagandan kasvu ja terävöityminen. Vielä alkuvuosi-na kansalaisten keskuudessa vallinnut jonkinmoinen kieltolain kunnioitus oli 20-luvun lopulle tultaessa muuttunut piittaamattomuudeksi lain määräyksistä ja paljolti laittoman alkoholiliikkeen hyväksymiseksi. Laiton alkoholiliike oli siten institutionalisoitunut paitsi käytännön toimintana myös kansalaisten asenteissa ja ajattelussa.

Niin kutsuttu kieltolakitahto, jonka sanottiin yleisesti vallinneen kansan keskuudessa aikana, jolloin eduskunta hyväksyi kieltolain, oli 20-luvun kuluessa pala palalta murentunut. Eräiden raittiusliikkeen veteraanien, kuten A. A. Granfeltin, ennen kieltolain voimaantuloa lausumat käsitykset siitä, että Suomen kansa ei ollut valmis vastaanottamaan kieltolakia, osoittautuivat siten hyvin realistisiksi. Lopullisesti kieltolakitahdon — niin kansalaisten kuin poliittisten päätöksentekijöiden keskuudessa — mursivat 20-luvun lopulla alkanut talouspula ja 30-luvun alku-

vuosien sisäpoliittinen kriisi.

Talouspulalla ja lamakaudella oli syvälliset vaikutuksensa yksityisen kansalaisen toimeentuloon, maan talouselämään ja sen etupiirien toimintaan ja julkiseenkin talouteen. Myös kaikkia näitä eri teitä lamakauden seuraukset vaikuttivat kieltolaista luopumiseen ja siten uuden kauden alkamiseen Suomen alkoholipoliitiikassa. Juuri vuonna 1931 lamakausi syveni kaikilla aloilla ja kieltolain kumoaminen sekä alkoholiverotuksen käyttöön-otto nähtiin eri tahoilla tehokkaaksi lääkkeeksi lamakauden ahdingon helpottamiseksi.

Taloudellista laatua olevista erilaisista perusteista ja tekijöistä johtuva paine kieltolain kumoamiseksi purkautui syksyllä 1931 vallinneessa tilanteessa eri tahoilla toiminnaksi, joka voitaisiin lyhyesti kiteyttää seuraavanlaiseksi. Poliittiset kansanliikkeet, ennen muita lapuanliike ja ns. maakuntainliike, suurimmat taloudelliset etujärjestöt ja osa puoluekenttää painostivat maan hallitusta kieltolain kumoamiseen ja alkoholiverotuksen käyttöön ottamiseen. Tämä helpotti ratkaisua hallituksessa, joka itsekin pyrki budjettivaikeuksien helpottamiseksi saamaan lisää tuloja valtiolle alkoholiverotuksella. Nopeimmaksi ja helpoimmaksi keinoksi kieltolain kumoamiseen hallitus näki kansanäänestyksen, eikä eduskunta puolestaan katsonut olevan syytä ryhtyä vastustamaan kansanäänestyksen toimeenpanoa. Kansalaiset taas äänestivät halukkaasti kieltolaista luopumisen puolesta, ja yhtenä motiivina tähän oli se, että näin he uskoivat tulevaisuudessa välttävänsä huomattavilta maksujen ja verojen korotuksilta.

Kieltolaista luopumiseen oli vaikuttamassa lisäksi myös eräitä muita talouspoliittisia syitä, mutta kaiken kaikkiaan perusta kieltolain kumoamiselle oli ennen muuta taloudellinen eikä niinkään alkoholipoliittinen. Alkoholipoliittiset syyt eivät näet nimenomaan syksyllä

1931 vaatineet kieltolain kumoamista, sillä laiton alkoholiliike oli vuoden 1931 kuluessa selvästi vähentynyt. Sen sijaan juuri taloudelliset syyt vaativat syksyllä 1931 kieltolaista luopumista enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Ja erityisesti valtiontaloudelliselta kannalta katsoen houkutus kieltolain kumoamiseen oli erittäin suuri: alkoholiverotuksen käyttöön otolla uskottiin yleisesti valtiolle saatavan n. 400 miljoonan markan vuotuiset lisätulot. Vuoden 1932 budjettiesityksessä tämä summa vastasi koko valtion tulo- ja omaisuusveron tuottoa, joka oli arvoitu 380 miljoonaksi markaksi.<sup>1</sup>

### *Poikkeuksellisesti synnitetty laki*

Olenneisin piirre vuoden 1932 väkijuomalain synnyssä oli kiireellisyys. Jo ennen kansanäänestyksen toimeenpanoa oli ollut julkisena salaisuutena, että kansanäänestyksen jälkeen tultaisiin kutsumaan koolle ylimääräiset valtiopäivät, jolle hallitus antaisi esityksen kieltolain muuttamisesta. Näin myös todella tapahtui siitä huolimatta, että vajaata kahta viikkoa myöhemmin, helmikuun 1. päivänä, oli lakisääteisten varsinaisten valtiopäivien määrä alkaa. Näin menettelemällä hallitus halusi varmistaa sen, että eduskunnan vannotuneella kieltolakimielisellä vähemmistöllä ei olisi mahdollisuutta äänestää kieltolain kumoamisesitystä lepäämään yli vaalien ja että asia saataisiin siten nopeaan päätökseen. Valtiopäiväjärjestyshän (72. §) ei sallinut edustajille tällaista oikeutta ylimääräisillä valtiopäivillä.

Uutta väkijuomalakia koskevan esityksen antamista tarkoitettiin toimenpiteisiin ryhtyttiinkin jo ennen kuin eduskunta oli hyväksynyt kansanäänestysesityksen. Sosiaaliministeriö lähetti näet 9. 12. 1931 ministeriössä valmisteltavana olleen professori Allan Serlachiuksen ehdotuksen (vuodelta 1924) pohjalta laaditun luonnoksen laiksi väkijuomien valmistuksesta, maahantuonnista ja kaupasta oikeusministeriölle ja pyysi tätä antamaan

lainvalmistelukunnan tehtäväksi kiireellisesti valmistaa ehdotus hallituksen esitykseksi alkoholilainsäädännön muuttamisesta. Pari päivää myöhemmin oikeusministeriö antoiikin tämän tehtävän lainvalmistelukunnalle, joka jo 14. 1. 1932 lähetti oikeusministeriölle valmistamansa esitysehdotuksen.<sup>2</sup> Päivämäärät osoittavat, miten kiireellisesti uuden väkijuomalakiesityksen muotoilu tapahtui. Ja myös hallituksen piti todella pitää kiirettä, jotta se ehti käsitellä ja 18. päivänä tammikuuta hyväksyä esityksensä jo seuraavana päivänä alkaville valtiopäiville. Mutta onkin sanottava, että kiire osaltaan vaikutti siihen, että väkijuomalaista tuli sellainen kuin tuli.

Väkijuomalain valmistelussa oli presidentti K. J. Ståhlbergin osuus ratkaisevan suuri. Hän näet oli vanhempana jäsenenä siinä lainvalmistelukunnan jaostossa, jolle siis jo ennen kansanäänestyksen toimeenpanoa annettiin tehtäväksi väkijuomalain lakitekstin valmistaminen. Ståhlbergin lisäksi tässä jaostossa oli nuorempana jäsenenä Aarne Saarialho.

Ståhlbergilla oli kiistämättä syvälinen ja pitkäaikainen kokemus paitsi yleensä yhteiskunnallisen lainsäädännön kehityksestä myös alkoholilainsäädännöstä. Olihan hän ollut jo vuonna 1907 — eduskunnan hyväksyessä yleisen kieltolain — päällikkönä siinä senaatin toimituskunnassa, jonka alaan alkoholilainsäädäntö kuului. Tunnettua on, että Ståhlberg kunnallisen kiello-oikeuden kannattajana ei voinut hyväksyä kieltolakia ja että hän tuolloin eduskunnassa kieltolaista esittämillään käsityksillä osoitti kaukonäköisyytensä ja realistisuutensa myöhemmin kieltolakiaikana. Ja Ilmari Caselius on muistellut (1953, 8), että vuodesta 1925 lähtien eli presidenttikautensa päätyttyä Ståhlberg oli suunnitellut kieltolain tilalle uutta alkoholilainsäädäntöä.

Tämän päivän tutkijalle ei ole mahdollista selvittää, miten lakiehdotuksen teksti muotoutui lainvalmistelukunnassa. Mitään mustiinpanoja, ehdotelmia tai luonnoksia, jotka koskisivat väkijuomalakia, ei lainvalmistelukunnalta ole säilynyt. Tämä seikka johtuneepaljolti K. J. Ståhlbergin suuresta kokemuksesta ja tietämyksestä sekä työskentelytavas-

<sup>1</sup>Analyyysi kieltolain kumoamisen poliittisesta taustasta perustuu omaan väitöskirjatutkimukseeni Kieltolaki ja sen kumoaminen puoluepoliittisena ongelmana.

<sup>2</sup> Sosiaaliministeriön raittiusosaston kirjediaari 84/295, 1931. Valtionarkisto.

ta. Lakiehdotuksia laatiessaan Ståhlberg saattoi luottaa kokemukseensa, eikä hänen tarvinnut tehdä laajamittaisia esitöitä neuvonpitoineen, varsinkaan tässä tapauksessa eli hänelle tutussa alkoholilainsäädäntöasiassa. Lakitekstin muotoa hän kyllä yleensä korjaili ja stilisoi.<sup>1</sup> Väkijuomalakiehdotusta koskevia eri versioita ei kuitenkaan ole säilynyt.

Lainvalmistelutyössään Ståhlberg saattoi tukeutua ja tukeutuikin useisiin aikaisempiin alkoholilainsäädäntöä koskeviin ehdotuksiin. Näistä ehdotuksista tietysti tärkein oli Allan Serlachiuksen vuonna 1924 julkaisema luonnos laiksi väkijuomain valmistuksesta, maa-hantuonnista ja kaupasta; tässä esitetyistä periaatteista monet toteutuivatkin väkijuomalaissa. Mutta Ståhlbergin käsityksiin uudesta alkoholilainsäädännöstä vaikuttivat myös juovutusjuomalainsäädäntöä tarkastamaan asetetun komitean mietinnössä vuonna 1904 sekä senaatin vuonna 1907 laatimassa lakiehdotuksessa julki lausutut periaatteet. Nämä ehdotuksethan korostivat kunnan määräysvaltaa, ja vanhana kunnallismiehenä Ståhlberg tahtoikin saada kunnille väkijuomalakia sovellettaessa suuren vaikutusvallan — nimenomaan oikeuden supistaa, estää tai toisaalta sallia alkoholijuomien myynti kunnan omin toimenpitein. Tämä kunnan määräysvallan aikaansaaminen samoin kuin Ståhlbergin eräät muutkaan näkökannat eivät kuitenkaan toteutuneet eduskunnan säätämässä väkijuomalaissa, vaikka Ståhlberg vielä vuoden 1932 ylimääräisillä valtiopäivilläkin vaikutti väkijuomalain käsittelyyn ollessaan sekä valtiopäivien talousvaliokunnan puheenjohtajana että suuren valiokunnan jäsenenä.

### *Lain hallituskäsittely*

Kun verrataan toisiinsa Ståhlbergin käsialaa olevaa lainvalmistelukunnan ehdotusta, hallituksen esitystä eduskunnalle ja valtiopäivien säätämää väkijuomalakia, huomataan, että lain sisältö muuttui syntyprosessin aikana eräissä kohdin huomattavastikin. Hallituksen osuus ei lain sisällön muotoutumisessa kylläkään ollut kovin suuri, mutta tämä ei

suinkaan johtunut siitä, etteikö hallituksen jäsenillä olisi ollut lainvalmistelukunnan ehdotuksesta poikkeavia käsityksiä, vaan se johtui paljolti hallituksen esityksen valmisteluajan lyhyydestä. Hallituksessa esitetyt käsitykset ovat erittäin mielenkiintoisia, nimenomaan kun ajatellaan alkoholilainsäädännön myöhempää kehitystä. Hallituksen istunnossa 18. päivänä tammikuuta 1932 lausuttiin näet jo julki monia sellaisia ehdotuksia, jotka myöhemmin toteutuivat alkoholilainsäädännössä — eräät niistä vasta vuosikymmeniä myöhemmin. Samaa on tosin sanottava myös eduskuntakeskusteluista.

Hallituksen osuus esityksensä valmistelu-prosessissa oli sellainen, että 5. päivänä tammikuuta hallitus asetti lainvalmistelukunnalta tulevaa ehdotusta käsittelemään keskuudesta 6-jäsenisen ministerivaliokunnan. Siihen tulivat pääministeri J. E. Sunilan lisäksi kaksi muuta maalaisliittolaista ministeriä, P. V. Heikkinen ja Juho Niukkanen, edistyspuolueeseen kuulunut oikeusministeri T. M. Kivimäki, kokoomukselainen sosiaaliministeri K. E. Kilpeläinen sekä ruotsalaisen kansanpuolueen edustaja sisäministeri Ernst von Born. Kun ehdotus saapui lainvalmistelukunnasta 14. tammikuuta, oli hallituksella ministerivaliokuntineen vain neljä päivää aikaa muodostaa kantansa esitykseensä eduskunnalle. Ja lainvalmistelukunnan ehdotus muuttuikin vain muutamassa olennaisessa kohdassa.

Yksi merkittävimmistä muutoksista oli esityksen 21. §:ssä, joka koski väkijuomayhtiön voittovarojen jakoa. Lainvalmistelukunnan ehdotuksen mukaan piti jaetun osingon ja yhtiön vararahastoon erotettavan määrän vähentämisen jälkeen käyttää voittovarot seuraavasti: 15 % raittiutta edistäviin tarkoituksiin ja alkoholistihuoltoon, 15 % yleiseen vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusrahastoon, 20 % jaettavaksi kunnille ja 50 % valtion menoihin, etupäässä laittoman väkijuomaliikkeen estämiseen. Hallitus muutti tämän pykälän esityksessään niin, että 50 % varoista voitiin käyttää valtion menoihin yleensä eikä siis etupäässä laittoman alkoholiliikkeen estämiseen, vaan tähän käytettävät varat sisältyivät siihen 30 %:n suuruiseen erään, joka hallituksen esityksen mukaan käytettäisiin yhdessä

<sup>1</sup>Professorien Toivo Holopainen ja Paavo Kastari tiedonannot.



raittiutta edistäviin tarkoituksiin, alkoholisti-huoltoon, laittoman väkijuomaliikkeen estämiseen sekä yleiseen vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusrahastoon. Näin hallitus selvästi halusi saada valtiolle suuremman vallan päättää, minkälaisiin menoihin valtio saattoi voittovararat käyttää. Kun koko kieltoain kumoamisen perusteena olivat heikon valtiontaloudellisen tilanteen vuoksi paljolti olleet fiskaaliset syyt, niin on hyvin ymmärrettävissä, että hallitus lisäsi tähän lain pykälään kohdan, jonka mukaan väkijuomayhtiön vuosien 1932 ja 1933 ylijäämä voitiin kokonaisuudessaan käyttää valtion menoihin. Tämän lain pykälän suhteen hallitus oli täysin yksimielinen.

Mutta on toisaalta syytä korostaa sitä, että fiskaalinen ajattelu ei lain sisällön muilta osin näy sen enempää hallituksen esityksessä kuin hallituksessa esitetyissä mielipiteissäkään. Hallituksen toimintaa näyttävät siten kyllä ohjanneen raittiuden kannalta hyväksi katsotut näkökohdat — tekisi mieli sanoa oikeina pidetyt alkoholipoliittiset periaatteet, vaikkakin tämä ilmaisu kieltolakiajan Suomessa tuntuu melko vaateliaalta.

Raittiusmielisestä ajattelusta on osoitukse-  
na mm. se, että hallitus korotti alkoholijuomien ostoon oikeutettujen henkilöiden ikärajan 21 vuoteen lainvalmistelukunnan ehdottamasta 18 vuodesta, tai esim. se, että hallitus oma-aloitteisesti — vaikkakaan ei yksimielisesti — lisäsi esitykseensä pykälän (33. §), joka olisi tuonut käytäntöön varsin tiukan ostajaintarkkailujärjestelmän. Tuo pykälä näet kuului: ”Joka haluaa vähittäin ostaa muita väkijuomia kuin mallasjuomia, hankkikoon siihen paikkakuntansa poliisiviranomaiselta lupakirjan, joka annetaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Sellainen lupakirja on aina, hänen itse tai toisen kautta mainittuja väkijuomia ostaessaan, esitettävä myyntipaikan hoitajalle, ja on ostettavien väkijuomien määrä siihen merkittävä.” Tällä säädöksellä ns. viinakorttijärjestelmä olisi toteutunut jo alusta alkaen, mutta eduskuntakäsittelyssä tuo hallituksen esityksessä ollut pykälä ei tullut hyväksytyksi. Vuonna 1943 ns. viinakorttihan sitten kuitenkin otettiin käyttöön.

Hallituksen keskuudessa oli myös eräitä muita näkökantoja, jotka joko toteutuivat

myöhemmin tai joista alkoholilainsäädännön uudistamisen yhteydessä usein keskusteltiin. Yksi sellainen oli ehdotus väkijuomayhtiötä valvovasta ja johtavasta elimestä. Lainvalmistelukunta ehdotti väkijuomayhtiön asioiden hoitoa valvovaksi ja ohjaavaksi elimeksi yhtiön organisaation sisälle kuuluvaa hallintoneuvostoa. Hallituksen istunnossa sosiaaliministeri Kilpeläinen ilmoitti jo asian käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa ehdottaneensa — ilmeisesti ministerivaliokunnassa, että väkijuomayhtiölle ei asetettaisi hallintoneuvostoa, vaan sen sijaan yhtiöstä erillinen tarkastusneuvosto, ”joka olisi toiminnassaan vapaa otamaan huomioon lain noudattamisen valvonnan ja yleensä sosiaaliset, ennenkaikkea raittiusnäkökohdat”. Kolme muuta hallituksen jäsentä ilmoitti hyväksyvänsä tämän ehdotuksen, mutta samalla todettiin, ettei tällaista muutosta enää ennätettäisi tehdä hallituksen esitykseen. Valtiopäivien avajaisethan olivat jo seuraavana päivänä eli 19. tammikuuta. Ajatus yhtiön ulkopuolella olevasta tarkastusneuvostosta ei sinänsä ollut uusi, sillä se sisältyi jo Allan Serlachiuksen vuonna 1924 laatimaan luonnokseen laiksi väkijuomien valmistuksesta, maahantuonnista ja kaupasta (s. 6—8).

Tällaisen erityisen tarkastusneuvoston perustamisella oli ylimääräisillä valtiopäivilläkin kannatusta raittiusväen keskuudessa, ja vuoden 1937 valtiopäivillä tekivät Väinö Voionmaa ja eräät muut raittiusliikkeen linjalla olevat edustajat lakialoitteen väkijuomaliikkeen tarkastusneuvostosta ja laiksi väkijuomalain muuttamisesta. Helmikuussa 1938 eduskunta kuitenkin hylkäsi aloitteessa olleet lakiehdotukset (Tuominen 1981, 69). Myöhemmin ei sitten ajatus tarkastusneuvoston perustamisesta ole enää tullut vakavan keskustelun kohteeksi. Sitä ei ole nähty tarpeelliseksi perustaa, vaan yhteiskunnan valvonnan on katsottu muutenkin riittävällä tavalla toteutuvan väkijuomayhtiöön nähden.

Hallituksen päättäessä esityksestään uudeksi väkijuomalaiksi olivat sen jäsenistä Kilpeläinen ja Lahdensuo samoin kuin osastosihteeri Venäläinen edelleen myös sitä mieltä, että väkijuomien anniskelusta ja myynnistä tuli ainoastaan väkijuomayhtiöllä olla lupa sanomalehdissä tai muulla tavoin yleisölle il-



moittaa. Myös eduskunnassa monet edustajat pitivät tällaisen säädöksen sisällyttämistä lakiin raittiuden kannalta toivottavana. Näin ei kuitenkaan tapahtunut, mutta vuodesta 1934 lähtien hallintoneuvosto alkoi antaa alkoholijuomien mainontaa koskevia ohjeita ja suosituksia, ja viimein vuonna 1977 tuli lakiin kielto niiden mainostamisesta.

Yleensä hallituksessa esitetyistä mielipiteistä voidaan helposti havaita, että raittiusmielisintä kantaa hallituksessa edustivat sosiaaliministeri Kilpeläisen lisäksi muutamat maalaisliiton ministerit. Hallituksen esityksen muotoutumisessa oli suurimman ryhmän hallituksessa muodostaneilla maalaisliiton ministereillä yleensäkin ratkaiseva vaikutusvalta. Tältä pohjalta on hyvin ymmärrettävissä se, että suurimman valtiopäiväpuolueen, sosiaalidemokraattisen puolueen, eduskuntaryhmässä pidettiin hallituksen lakiesitystä "maalaisliittolaislakina".

Kun hallitus oli yksityiskohtaisessa käsitteilyssä ja erimielisyydestä johtuen useiden lakipykälien kohdalla suorittamiensa äänestysten jälkeen aamupäivällä 18. tammikuuta saanut lakiesityksen eduskunnalle jätettävään muotoon, hyväksyttiin se jo muutaman tunnin kulluttua pidetyssä tasavallan presidentin esittelystä, ja näin se oli valmis jätettäväksi eduskunnalle. Hallituksen erimielisyyttä kuvastaa hyvin se, että presidentin esittelystä monet hallituksen jäsenet esittivät valtioneuvoston pöytäkirjaan varaukselliset lausumansa. Lakiesityksen valmistelua paljoltikin kuvaava on ministeri Lahdensuon ilmoitus, jonka mukaan "hän sen lyhyen ajan kuluessa, mikä oli ollut käytettävissä, ei ollut voinut päästä varmaan käsitykseen siitä, oliko se järjestelmä, joka sisältyi hallituksen kyseessä olevaan esitykseen uudeksi väkijuomalainsäädännöksi, oikea ja paras mahdollinen, jota meillä nyt oli pyrittävä toteuttamaan, ja vielä vähemmän oli hänellä ollut aikaa perehtyä riittävästi lakiesityksen yksityiskohtaisiin määräyksiin".<sup>1</sup>

#### *Erimielisyyksiä eduskunnassa*

Mutta eräissä suhteissa lakiesitys muuttui

<sup>1</sup> Valtioneuvoston pöytäkirjat 5. 1. ja 18. 1. 1932. Valtionarkisto.

eduskunnassa paljonkin, ennen kuin se tuli hyväksyttyä laiksi. Oppositiota edustaneen suurimman eduskuntaryhmän, sosiaalidemokraattisen ryhmän, keskuudessa lakiesitys sai muutamissa kohdin osakseen voimakasta vastustusta. Erityisesti katsottiin, että väkijuomien vähittäismyyntiä ja anniskelua (28. §) ei ollut sallittava maaseudulla vaan ainoastaan kaupungeissa ja kauppaloissa sekä maaseudulla vain matkustajaliikenteen kannalta tärkeissä matkustajahotelleissa. Tässä suhteessa eduskuntaryhmä oli varsin yksimielinen, ja talousvaliokunnassa lakiesitys muutuikin sosiaalidemokraattien toivomaan muotoon. Suurempaa erimielisyyttä ryhmässä sen sijaan synnytti kysymys väkijuomayhtiön voittovarojen jaosta (21. §). Ryhmän kieltolakiemieliset jäsenet — heitä oli edelleenkin monta — katsoivat, että kunnille ei olisi annettava niistä osuutta, koska tämä sitoisi kuntia väkijuomajärjestelmään ja synnyttäisi niissä taloudellista intressiä, mikä ei olisi edullista kansan raitistamispyrkimysten kannalta ja mm. vaikeuttaisi myöhemmin lain tiukentamista. Kuitenkin ryhmä päätti lopulta, että kunnille voitaisiin jakaa voittovaroista hallituksen esittämä 20 %:n suuruinen osuus. Edelleen sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä ei hyväksynyt hallituksen esitykseen sisältyvää viinien valmistuksen sallimista kotitarpeeksi marjoista ja hedelmistä (83. §); tämä kuitenkin jäi eduskunnan lopullisesti hyväksymään lakiin.

Viimeisenä keinonaan eduskuntaryhmän kieltolakiemieliset jäsenet, jotka eivät olleet tyytyväisiä sen enempää kaikkiin ryhmän muiden jäsenten käsityksiin kuin lakiesityksen siihen muotoon, jossa se tuli eduskunnan kolmanteen käsittelyyn, koettivat saada aikaan lain hylkäyspäätöksen sosiaalidemokraattisessa eduskuntaryhmässä.<sup>2</sup> Kieltolakiyhmittymä olikin tällöin ryhmäkokouksessa paikalla hyvin edustettuna laista luopumista kannattaviin verrattuna, sillä suoritettussa äänestyksessä hävisi Aino Lehtokosken lakiesityksen hylkäämistä vaatinut ehdotus vain ää-

<sup>2</sup> Pöytäkirjat sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän kokouksista 21. 1. ja 28. 1. 1932 sekä ryhmän valmistavan valiokunnan kokouksista 21. 1. ja 28. 1. 1932. Työväen arkisto.

nin 19—21 ehdotukselle, jonka mukaan sosiaalidemokraattisen ryhmän nimissä ei tehtäisi ehdotusta lakiesityksen hylkäämisestä.

Toinen suuri kieltolakipuolue oli ollut maalaisliitto, ja on sanottava, että ratkaisun tekeminen kieltolaista luopumiseksi ei vielä kansanäänestyksen jälkeenkään ollut helppoa monille maalaisliiton kansanedustajille. Näin siitäkkin huolimatta, että maan hallitus oli maalaisliittolaisemmistöinen ja että puolue siten kantoi päävastuun asian loppuun saattamisesta ja mm. valtiontalouden kehityksestä.

Maalaisliiton eduskuntaryhmässä hallituksen lakiesityksen hylkääminen ei toki saattanut tulla vakavan keskustelun alaiseksi, mutta on todettava, että ryhmän kieltolakimieliimmät jäsenet eivät suinkaan olleet tyytyväisiä lakiesitykseen. Paljolti tämä tyytymättömyys kohdistui samoihin lainkohtiin kuin sosiaalidemokraattien keskuudessa. Niinpä heidän mielestään väkijuomien vähittäismyyntiä ja anniskelua ei ollut sallittava maaseudulla eikä myöskään kotitekoisten marja- ja hedelmäviinien valmistusta ollut sallittava. Sen sijaan maalaisliitossa kannatettiin väkijuomayhtiön voittovarojen jakamista peräti 30 %:n suuruisena osuutena niille kunnille, joiden alueella väkijuomien vähittäismyyntiä ja anniskelua ei harjoiteta, jotta maalaiskunnat eivät joutuisi huonompaan asemaan kuin kaupungit, joilla oli väkijuomayhtiön verotusoikeus (19. §). Voittovarojen jakoa koskeva lainkohta hyväksyttiin sitten maalaisliiton vaatimassa muodossa. Väkijuomalakia jo periaatteessa vastustavat eduskuntaryhmän kieltolakimielliset jäsenet koettivat vielä saada ryhmää sille kannalle, että laista säädettäisiin vain määräaikainen, esim. 5- tai 10-vuotinen, jonka ajan kuluttua voitaisiin ajatella kansanäänestyksen toimittamista lain voimassaolon jatkamisesta.<sup>1</sup> Tällaisesta kieltolain väliaikaisesta kumoamisesta oli jo puhuttu monellakin taholla kansanäänestyksen edellä.

Kun maalaisliiton eduskuntaryhmän kieltolakimiehet eivät saaneet ryhmää kallistumaan lain määräaikaisuuden kannalle, niin 13 puolueen edustajaa sitten lakiehdotuksen kol-

mannessa käsittelyssä äänesti väkijuomalakiehdotuksen hylkäämisen puolesta. Sen hyväksymistä kannatti 28 puolueen edustajaa ja peräti 18 edustajaa ei ottanut osaa äänestykseen. Ja jo edellä esitetystä sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän kriittisestä asenteesta hallituksen esitykseen selittyy se laaja vastustus, jota sosiaalidemokraatit osoittivat lakia kohtaan eduskunnassa ja vielä tuossa kolmannessa käsittelyssä suoritettussa äänestyksessä lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Tällöin näet väkijuomalain hyväksymistä kannatti 33 ryhmän jäsentä, kun taas hylkäämisen puolesta äänesti 26 ja poissa äänestyksestä oli 7 sosiaalidemokraattia. Edistyspuoluetta lukuun ottamatta muistakin puolueista annettiin joitakin ääniä väkijuomalakia vastaan. Niinpä kokoomuksesta sitä vastaan äänesti kolme edustajaa, ruotsalaisesta kansanpuolueesta kaksi sekä pienviljelijäin puolueen ainoa edustaja. Eduskunta hyväksyi uuden väkijuomalain siten äänin 120—45.<sup>2</sup> Melko paljon oli näin ollen edustajia, joiden vakaumus ei vielä tulokseltaan selvän kansanäänestyksen jälkeenkään sallinut kieltolaista luopumista kokonaan ja lopullisesti.

Eduskunnassa käytyyn keskusteluun uudesta väkijuomalaista heijastui voimakkaasti sekä kieltolakiajan henki melkoisen fanaattisine raittiusväen tuntoineen että toisaalta se tyytyväisyys, jota kieltolain vastustajat tunsivat musertavan ylivoimaisen voiton johdosta kieltolakikansanäänestyksessä. Kieltolain kumoamisen puolesta vuosikausia työskennelleet lain vastustajat tunsivat nyt olevansa aallon harjalla, ja vaikka he olivat kansanäänestyksessä saavuttaneet päämääränsä, he eivät suinkaan olleet halukkaita hyväksymään hallituksen antamaa varsin tiukkaa alkoholilainsäädäntöesitystä.

Niinpä se aiheutti yhdellä kovimmista kieltolain vastustajista, Erik von Frenckellillä, tällaisen purkauksen: ”Ehdotus on täynnä rangaistuspykälää, jopa turvaudutaan siinä ampuma-aseisiin. Pykälät ovat täynnä kontrollimääräyksiä, minkä seurauksena ovat jatkuvat ilmiannot. Ja kuitenkin kärsivällinen

<sup>1</sup> Pöytäkirjat maalaisliiton eduskuntaryhmän kokouksista 21. 1. ja 23. 1. 1932. Keskustan ja maaseudun arkisto.

<sup>2</sup> Ylimääräiset valtiopäivät 1932: pöytäkirjat, s. 172—173.

kansamme vartioimattomalla hetkellä ja ollessaan kahden kesken omantuntonsa kanssa, kylläkin eduskunnan selän takana, on uskaltanut ilmituoda koko totuuden hädässään pyytäen apua. Hallitus on kuitenkin ollut kuuro ja sen sijaan antanut esityksen, joka on tavattoman mutkikas ja jonka punaisena lankana on vilpitiön tahto säännöstellä ihmisten, myös rehellisten ihmisten olot.” Tällaisiin syytöksiin lakiesityksessä olevista liian ankarista rajoituksista saattoi kyllä hallituksen edustaja sisäasiainministeri Ernst von Born todeta, että rajoitukset esim. Ruotsissa ”ovat yleensä paljon pitemmälle meneviä”. Ja eräissä suhteissa Ruotsin alkoholilainsäädäntö todella teki mahdolliseksi paljonkin pidemmälle menevät rajoitukset.<sup>1</sup> Olihan Ruotsissa esimerkiksi voimassa kunnallinen kiello-oikeus tavalliseen enintään 3,2 painoprosenttia alkoholia sisältävään olueen nähden.

Mutta kieltämättä vuoden 1932 väkijuomalaki edusti varsin tiukkaa, rajoitettavaa alkoholilainsäädäntöä. Tämä ilmeni erityisen selvästi mm. alkoholimyymälöiden aukioloaikoja koskevassa säädöksessä (32. §), jota useat vapaampaa lainsäädäntöä vaatineet edustajat voimakkaasti arvostelivat. Eduskunnan säätämän lain mukaan näet alkoholimyymälät saattoivat olla auki vain tiistaista perjantaihin klo 10—15. Lauantaisin ja maanantaisin myymälät olivat siis suljettuna, ja esimerkiksi vuoden lopussa ne olivat kiinni lähes kaksi viikkoa eli 20.—30. joulukuuta. Tämä säädös sai jo ylimääräisillä valtiopäivillä osakseen melkoista arvostelua ja tyytymättömyys jatkui edelleen myymälöiden avattua ovensa. Joulukuussa 1932 tehdyllä lain muutoksella myymälöiden aukioloaikoja lisättiin: maanantait muuttuivat aukiolopäiviksi ja vähittäismyynnin ns. ”mustat päivät” supistettiin arkipyhien aattoihin sekä vapunpäivään ja sen aattoon (Tuominen 1981, 67).

### *Väkijuomalain aika*

Vuoden 1932 väkijuomalain alkoholipoliittinen päämäärä ja samalla sen sosiaalinen tarkoitus oli selvästi ilmaistuna lain 5. §:ssä:

”Väkijuomaliike on järjestettävä siten, että samalla kuin estetään laitonta liikettä, väkijuomain käyttöä supistetaan mahdollisimman vähiin sekä juoppoutta ja sen turmiollisia vaikutuksia estetään.”

Täten väkijuomalain kaksi päätavoitetta olivat kieltolakiaikana vallinneen laajan laitoman alkoholiliikkeen lopettaminen ja alkoholin käytön (kulutuksen) rajoittaminen. Ja miten näissä tavoitteissa sitten onnistuttiin?

Noilla vuoden 1932 ylimääräisillä valtiopäivillä totesi edustaja Antti Tulenheimo 95 pykälää käsittävästä hallituksen esityksestä: ”Ennenkaikkea on esityksestä sanottava, että se suureksi osaksi on kirjoittamaton asiakirja. Niin tavattoman paljon siinä on jätetty täytäntöön panon varaan . . . Mutta jos siinä suhteessa tapahtuu virheitä, voi viimeinen villitys tulla paremmaksi kuin nykyinen.”

”Viimeinen villitys” ei kuitenkaan muodostunut kieltolakia paremmaksi — päinvastoin — ja tämä johtui siitä, että väkijuomayhtiön hallintoneuvosto kykeni tuon erittäin väljät säädökset sisältävän lain pohjalta harjoittamaan järkevää alkoholipolitiikkaa. Vastuunsa tunteva hallintoneuvosto ryhtyikin tehtävänsä totisin ottein, sillä 10,5 kuukauden pituisena ensimmäisenä toimintavuotenaan hallintoneuvosto kokoontui täysi-istuntoon peräti 51 kertaa (Tuominen 1972).

Toinen väkijuomalain päätavoitteista, laajan laitoman alkoholiliikkeen lopettaminen, onnistui 1930-luvun puoliväliin mennessä. Salakuljetuksen ja laitoman alkoholiliikkeen lopettamiseen, tai oikeammin jyrkkään vähenemiseen, vaikuttivat paitsi mm. tehostunut rannikko- ja merivartiointi myös yksi väkijuomayhtiön hallintoneuvoston toimenpide. Elokuussa 1933 laskettiin myyntiin entistä väkevämpi mutta samalla halvempi viinalaji, Karhu-viina, kilpailemaan salakuljetusspriin kanssa. Kun takavarikoidun sprin määrä salakuljetuksen vähentyessä laski vuoden 1933 651 560 litrasta seuraavana vuonna 101 115 litraan, voitiin Karhu-viina vuoden 1934 lopulla vetää pois myynnistä.<sup>2</sup>

Samoin lain toisena päätavoitteena ollut al-

<sup>1</sup> Ylimääräiset valtiopäivät 1932: pöytäkirjat, s. 32, 36—37.

<sup>2</sup> Oy Alkoholiliike: Vuosikertomus II toimintavuodelta 1933, s. 8—9 ja vuosikertomus III toimintavuodelta 1934, s. 8.



koholin kulutuksen rajoittaminen onnistui erittäin hyvin. Sillä sen jälkeen kun salakuljetus oli saatu kukistetuksi, kasvoi 100 %:n alkoholiaksi muutettuna nautintatarkoituksiin myydyn alkoholin määrä 4,8 miljoonasta litrasta vuonna 1934 vain 5,1 miljoonaan litraan vuonna 1938, jolloin se oli suurimmillaan ennen sodanjälkeistä aikaa. Tuo runsaasti alle 2 litran määrä asukasta kohti oli ilmeisesti pienempi kuin kieltolakiaikana (Kallenautio 1979, 20—21 & 26).

Vuoden 1932 väkijuomalain pohjalta toimittiin pääosin aina vuoteen 1968 saakka. Tämäkin osoittaa, että väkijuomalaki ei ollut huono laki — siitäkään huolimatta, että se oli aikaansaatu melkoisella kiireellä. Jos emme ota huomioon voimakkaan muutosprosessin kokeneen yhteiskunnan myötä muuttuneita alkoholikulttuurin tarpeita ja katsomme asiaa ahtaasti vain kansanterveyden kannalta, niin se varmaankin oli parempi kuin vuoden 1968 alkoholilainsäädäntö.

Mutta alkoholilainsäädäntöä arvosteltaesakin on joskus hyvä palauttaa mieliin sosiaaliministeri Kilpeläisen sanat noilla vuoden

1932 ylimääräisillä valtiopäivillä: ”Alkoholilainsäädäntö on vaikeimpia lainsäädäntötehtäviä. Teki siinä niin taikka näin, aina voidaan osoittaa puutteita.”

### *Kirjallisuus*

Caselius, Ilmari: K. J. Ståhlberg väkijuomalain laatijana. *Alkoholipoliitikka* 18 (1953): 1, 6—11

Kallenautio, Jorma: Kieltolaki ja sen kumoaminen puoluepoliittisena ongelmana. *Alkoholitutkimussäätiön julkaisuja* n:o 31. Jyväskylä 1979

Serlachius, Allan: Luonnos laiksi väkijuomain valmistuksesta, maahantuonnista ja kaupasta. Helsinki 1924

Tuominen, Uuno: Piirteitä Alkon hallinto-neuvostosta alkoholipoliitiikan johtelimenä. *Alkoholikysymys* 40 (1972): 2, 55—63

Tuominen, Uuno: Suomen alkoholipoliitiikka vuosisadasta toiseen. Eripainos: *Alkoholikysymys* 1 & 2, 1981. Suomen Akateeminen Raittiusliitto. Helsinki 1981.

### *English Summary*

*Jorma Kallenautio: Vuoden 1932 väkijuomalaki ja sen yhteiskunnallinen tausta (The 1932 Liquor Act and Its Social Background)*

The Prohibition Act, which had been in force since 1919, was repealed by referendum in 1932. The 200-member Parliament dealt with the bill and ratified the Liquor Act by a vote of 120 in favour and 45 opposed. This act remained in force until 1968.

The Prohibition Act had lost creditability to a large degree during the last few years of its existence. Reasons behind this were due to the increased illicit liquor trade and to the more widespread propaganda against prohibition. The respect shown during the first years of the Prohibition Act had deteriorated towards the 1920s into disobedience of the provisions in the Act and into a fairly common acceptance of the illicit liquor trade. In 1931, the economic depression was everywhere apparent, and the repeal of the prohibition Act and the adoption of alcohol taxation were therefore widely regarded as good medicine for the depression.

The former President of the Republic, K. J. Ståhl-

berg, played a leading role in the preparation of the Liquor Act. The Act did not, however, fulfil Ståhlberg's aim to equip municipalities with considerable influence to affect alcohol affairs. When the bill was dealt with in Parliament, the provision was attached, mostly because of pressure from the social democrats, that retail sales and on-premises licensed sales of alcoholic beverages be prohibited in rural areas. Instead, bills on the enactment of the Liquor Act in force for a specific period of time, a system of identity cards required to purchase beverages at Alko retail stores and an alcohol advertising ban were not included in the Act. The identification card system was nevertheless inaugurated in 1943 and advertising alcoholic beverages was banned in 1977.

The two main objectives of the Liquor Act were to halt the widespread trade of illicit liquor during the prohibition era and to restrict the use of alcohol. Both objectives were successfully achieved. Viewed solely from the perspective of public health, the Liquor Act can be seen in a brighter light than the alcohol legislation of 1968.

Tammikuussa 1946 istui Suomen Akateemisen Raittiusliiton sihteeri ja vastaperustetun Kansalaisryhdin toiminnanjohtaja Pekka Kuusi Suomen Kuvalehden toimituksessa ja ilmoitti kirjoittavansa viisiosaista artikkelisarjaa alkoholipolitiikasta.

— Julkaisetteko ne? kysyi nuori mies.

— Jos nyt katsotaan se ensimmäinen, sanoி päätoimittaja Ilmari Turja viileästi.

Sarja julkaistiin. Sen pääsanoma oli, että johdonmukaista suomalaista alkoholipolitiikkaa ei varsinaisesti ole olemassa. "Alkoholipoliittisen pulmamme ydin on tämä: Äänekäimmät mielipidesuuntamme, raittiusväki ja alkoholivapauden puoltajat lyövät kättä toisilleen yhteisessä säännöstely- ja rajoituspolitiikan halveksumisessaan. Ja kuitenkin ei alkoholipolitiikka nykyoloissa voi muuta olla kuin säännöstelypolitiikkaa."

Oy Alkoholiliike Ab ei kiinnosta raittiusliikettä. "Kesällä 1945 raittiuskenraali Karpio lausui: Meidän asiamme ei ole järjestellä väkijuomaliikettä, vaan lopettaa se." Toisaalta "Alkon toistaiseksi ainoa alkoholipoliittinen ase, hintaruuvien käyttö, on tuomittu meillä tehottomaksi", koska Suomessa ongelmana ei ole kulutuksen määrä vaan kulutuksen luonne.

"Jotta eteenpäin päästäisiin, on yhteisistä tavoitteista sovittava. Viinavauriot minimiinsä! Siinä päämäärä kaikille. Selkeämmin voitaneen sanoa asia näin: Suomalaiset tappotilastot on vapautettava maailmanmaineestaan. Meikäläinen määrätietoinen humaltumispyrkimys 'pullo pohjaan' -tyyleineen ja 'Pohjanmaan kautta' -ajamisineen on alastomana alkukantaisuutena pantava aisoihin. Päihtyneenä esiintyminen on leimattava heikkoudeksi ja kunnon tapojen ystaiseksi. Hieno mies, vahva mies, reilu jätkä, hän hallitsee itsensä ja tietää tekonsa, oli tilanne mikä hyvänsä."

Tässä on pähkinänkuoressa perusajatus,

jonka edelleenkehittelyä ja soveltamista Kuusen koko myöhempi alkoholipoliittinen toiminta on ollut.

Osittain Suomen Kuvalehden artikkelisarjan herättämän kohun vuoksi Kuusi sai kutsun Alkoon ja työtarjouksen. Kuusi otti tarjouksen vastaan, ja hänet nimitettiin yleistarkastajaksi keväällä 1946. Muutaman vuoden aikana Kuusi loi sitten monissa artikkeleissaan ja kirjoissaan alkoholipoliittisen linjan, jonka perusnäkemysten mukaan Alko on pitkälti toiminut 40-luvun lopulta lähtien (Kuusesta tuli jakelutoimen johtaja vuonna 1949...) ja toimii edelleen (... ja pääjohtaja vuonna 1972). Käytännön politiikka on kokenut suuriakin muutoksia, mutta lähtökohta on ollut sama, ja se on alkuperäisimmillään löydettävissä "Suomen viinapulma gallup-tutkimuksen valossa" -nimisen kirjan päätösluvusta vuodelta 1948.

Pyrin seuraavassa hahmottamaan Kuusen näkemysten peruspiirteet ja niiden pohjalta kehitellyn käytännön alkoholipolitiikan olennaiset siirtymät 40-luvun lopulta lähtien. Kehitys on ollut sisäisesti loogista: uudet toimintamuodot ovat polveutuneet aikaisemmista.

## *Suomen viinapulma*

Alkoholin käytön tietoinen yhteiskunnallinen kontrolli on periaatteessa varsin yksinkertaista. Ensinnäkin alkoholin käytön kokonaisuus on jäsennettävä: on erotettava toisistaan normaali/hyväksytty/haitaton ja epänormaali/sopimaton/haitallinen juominen. Sitten eri keinoin on pidettävä huolta siitä, että epänormaali juominen vähenee ja normaali yleistyy.

Vielä 40-luvulla raittiusliike teki perusmääritykset pitkälti yksinoikeudella. Normaaliksi määriteltiin ei-juominen ja epänormaaliksi kaikki alkoholin käyttö. Raja kulki raittiuden ja juomisen välissä, ja tavoitteeksi asetui